

# La segunda ola de incorporación en América Latina: una conceptualización de la búsqueda de inclusión aplicada a la Argentina\*

Federico M. Rossi\*\*

---

*Queremos regresar a las fábricas. Le dijimos al ministro [de Trabajo de la Nación] que somos socialistas; que cuestionamos la propiedad privada de los medios de producción; que luchamos por un Estado de los trabajadores, pero no esperaremos la revolución para volver al mercado laboral. Queremos ser explotados por un capitalista nuevamente.*

Néstor Pitrola, líder piquetero nacional del movimiento social trotskista  
Polo Obrero (*La Nación*, 2004).

¿Qué llevó a uno de los líderes trotskistas nacionales clave a demandar que el gobierno permita que los trabajadores sean nuevamente explotados por los capitalistas? Aunque a primera vista puede parecer contradictorio, el pedido de este líder fue el resultado lógico de los efectos de las reformas neoliberales en la sociedad y en la política latinoamericanas. El neoliberalismo fue definido como un elemento crucial para la reformulación de las relaciones entre la sociedad y el Estado en el periodo poscorporativista, porque ha socavado la matriz nacional-populista o Estado-céntrica (Cavarozzi y Garretón, 1989) por intermedio del debilitamiento —y a veces destrucción— de los acuerdos corporativistas existentes (Oxhorn, 1998; Collier y Handlin, 2009b).

El neoliberalismo también causó la exclusión sociopolítica o desincorporación de los sectores populares (ver Tokman y O'Donnell, 1998;

Portes y Hoffmann, 2003)<sup>1</sup>. Sin embargo, la exclusión fue intensamente resistida por los movimientos sociales que movilizan a los sectores populares, como los trabajadores sin tierra en Brasil, los pueblos indígenas en Bolivia y en Ecuador, y los desempleados en la Argentina (Almeida, 2007; Ondetti, 2008; Silva, 2009; Becker, 2011), lo que contribuyó a un resurgimiento de la izquierda.

Una cantidad creciente de publicaciones está investigando sobre el giro hacia los gobiernos de izquierda (Panizza, 2009; Cameron y Hershberg, 2010; Weyland *et al.*, 2010; Levitsky y Roberts, 2011a). Algunos académicos asocian lo que podría considerarse como el final del neoliberalismo con el ascenso al poder de los partidos de izquierda o populistas en Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Uruguay y Venezuela (Grugel y Riggirozzi, 2009, 2012). Mientras que el acceso al poder de algunos partidos de izquierda o populistas parece ser relevante para la aplicación de políticas de inclusión (Huber y Stephens, 2012), este artículo argumentará que necesitamos agregar niveles extra de detalles empíricos y densidad teórica a la tesis del «giro a la izquierda» para entender la complejidad del macroproceso de transformación en la arena política de América Latina.

Este trabajo propone una explicación para el principal proceso de transformación detrás del «giro a la izquierda»: la segunda ola de incorporaciones de los sectores populares, ilustrada con el caso de la Argentina. Esta «segunda ola de incorporación» implica la segunda gran redefinición del escenario sociopolítico de ese país, producida por la inclusión amplia y selectiva de los sectores populares en la forma de gobierno después de haber sido excluidos o desincorporados por los regímenes militares autoritarios y por las reformas democráticas neoliberales. El artículo sostiene que la segunda ola de incorporación es el resultado de la acumulación de transformaciones que fueron ejecutadas por el Estado para hacer frente a la lucha contenciosa por la reincorporación organizada en movimientos sociales territorializados. El surgimiento de partidos de izquierda o populistas en el gobierno es uno de los productos derivados de dos décadas de luchas contra la desincorporación<sup>2</sup>.

Este trabajo conceptualiza la dinámica de la lucha de los sectores populares para su reincorporación en el escenario sociopolítico y analiza

el rol del principal actor político relacionado con este proceso histórico: el movimiento piquetero. Considerando que los piqueteros surgieron como un producto derivado de las transformaciones provocadas por el neoliberalismo, su movimiento representa un caso paradigmático de un tipo específico de movimiento conceptualizado aquí: «movimiento de reincorporación»<sup>3</sup>.

Este análisis aplica el método cualitativo de rastreo de proceso basado en la triangulación de entrevistas con actores claves, datos de periódicos y material de archivo para estudiar el proceso —segunda ola de incorporación— y el actor —movimiento de reincorporación— que han reestructurado parcialmente el escenario sociopolítico en la Argentina y quizá, también en otros lugares de la región<sup>4</sup>. Este artículo continúa el trabajo realizado por algunos estudios del periodo neoliberal (Cavarozzi y Garretón, 1989; Oxhorn, 1998; Roberts, 2002, 2008; Silva, 2009) al delinear lo sucedido después de que finalizó el periodo de resistencia a la remercantilización. Asimismo, completa el análisis del posneoliberalismo que se ha centrado en los sindicatos (Etchemendy y Collier, 2007), los partidos (Levitsky y Roberts, 2011a; Flores-Macías, 2012) y las organizaciones comunitarias y las ONG (Collier y Handlin, 2009a), junto con el rol desempeñado por los movimientos sociales<sup>5</sup>.

La primera parte de este trabajo define «las luchas y los movimientos de reincorporación» e ilustra esta conceptualización con el caso paradigmático de los piqueteros y continúa con la definición y análisis de las principales características de la segunda ola de reincorporación en la Argentina. La segunda parte analiza históricamente la segunda ola de incorporación y el rol central desempeñado por los piqueteros en este proceso. Y finaliza con una breve comparación transnacional de la Argentina con otros casos latinoamericanos que también pueden considerarse ejemplos de la segunda ola de reincorporación.

### **Conceptualización de los movimientos y las luchas de (re)incorporación**

Las reformas neoliberales produjeron un cambio en el foco de la protesta en América Latina: ahora sucede principalmente en la búsqueda de reconocimiento por parte del Estado (Delamata, 2002; Auyero, 2003). Esta

búsqueda de reconocimiento forma parte de lo que denomino la «lucha por la (re)incorporación»<sup>6</sup>. Utilizo este término porque, aunque la mayoría de los actores presentan discursos de transformación social radical, en realidad, estos discursos se despliegan como tipos de acción colectiva que pueden considerarse un «puente con el Estado» —además de las transformaciones involuntarias producidas por la incorporación de los actores—. Por «puente con el Estado», me refiero a tipos de acción colectiva cuyo objetivo es (re)conectar a los segmentos excluidos de la sociedad con las instituciones estatales para recuperar —u obtener por primera vez— el acceso a derechos y beneficios que el Estado fracasó en asegurar o proveer, o cesó de hacerlo. El reclamo de los piqueteros por subsidios de desempleo, vivienda y otros beneficios es un ejemplo de esta acción colectiva «puente» porque reconecta a los sectores populares con el Estado como proveedor de ciertos beneficios y derechos.

Gran parte de la investigación inicial sobre los piqueteros se debió al interés por esta «búsqueda de reconocimiento» de los gobiernos que previamente habían ignorado a pobres y desempleados. Sin embargo, esta literatura ha pasado por alto una pregunta crucial: si en la sociedad el Estado es la principal institución que estructura las relaciones sociales, ¿qué deberían impugnar exactamente los movimientos cuando este reduce su rol estructurador? Parece que es la ausencia —o la falta de la debida consideración— de la estructuración de ciertos tipos de relaciones sociales lo que los movimientos deben impugnar. De este modo, la protesta es una herramienta sustancial y moral para que los sectores populares tiendan un puente entre como es y como debería ser el Estado. En otras palabras, los piqueteros —como los trabajadores rurales sin tierra en Brasil— luchan por la presencia de un Estado que no sea solo una institución represiva. En este sentido, las luchas por la reincorporación están históricamente unidas a la herencia de la incorporación de los primeros trabajadores en la arena política. Las consecuencias de las reformas neoliberales explican la demanda por un retorno de la presencia del Estado como articulador de las relaciones sociales.

Por lo tanto, ¿qué distingue las luchas de reconocimiento de las luchas de (re)incorporación? Mi argumento es que ambas están íntimamente vinculadas. La búsqueda de reconocimiento se podría definir como aquella

que en sus inicios estuvo relacionada con el surgimiento disruptivo de los sectores populares en la protesta. Luego de haber logrado cierto grado de reconocimiento —subsidios de desempleo, atención de los medios masivos de comunicación, etc.—, el reclamo organizado como movimiento habitualmente conduce a conflictos socioeconómicos y a la búsqueda de incorporación. En términos sociales, la lucha por reconocimiento de un sector popular podría conducir a la lucha por la incorporación —o reincorporación— como sujeto y miembro de la sociedad que merece respeto y tiene derecho a algunos de los derechos que el contexto —neoliberal— ha alterado —abruptamente—. En este sentido, es tanto una problemática de economía moral como un proceso específico unido a la constitución de la forma de gobierno a través de su expansión o contracción.

Otro motivo para definir reconocimiento y reincorporación como términos íntimamente unidos a las luchas es que ninguna búsqueda de reincorporación puede surgir sin un reclamo previo por reconocimiento; este primer reclamo es el que constituye una nueva «cuestión social». Sin embargo, la búsqueda de reconocimiento no necesariamente evoluciona en una de reincorporación, ya que puede ser un objetivo en sí misma —por ejemplo, reclamos por una sociedad multilingüe—. En otras palabras, cuando se discuten los movimientos de sectores populares, las luchas por reconocimiento deberían considerarse como la primera etapa de la legitimación tanto del reclamo como del actor. Si está organizado en un movimiento, este proceso evolucionará en la dinámica de la incorporación. El movimiento piquetero puede definirse como el tipo de actor específico resultante del neoliberalismo y está relacionado con procesos equivalentes de desincorporación y reincorporación en América Latina desde la década de 1980.

### **Definición de los movimientos de reincorporación**

Los movimientos de reincorporación comparten muchas de las características de la larga búsqueda de los movimientos de los sectores populares de transformación social mediante la inclusión por revolución o por reforma. Al mismo tiempo, tienen atributos específicos que los distinguen como expresiones particulares del proceso histórico de lucha por la incorporación que surgió con el neoliberalismo —al menos en América

Latina—. Como tal, los movimientos de reincorporación usan el repertorio de estrategias y legados acumulados en el periodo de incorporación inicial, mientras presionan por el restablecimiento del lazo entre los sectores populares y la arena sociopolítica con la búsqueda de reintegrarse al sistema. En la Argentina, esta reconstrucción del lazo se ejecutó mediante el entrecruzamiento de prácticas preexistentes en un nuevo escenario con actores un tanto diferentes: un movimiento social —aunque fuertemente influenciado por prácticas sindicales— y un Estado preparado para lidiar solo con los actores neocorporativistas ya establecidos. Este nuevo contexto para el repertorio heredado llevó a reciclar estrategias con nuevos reclamos, por ejemplo, negociaciones de estilo sindical por la distribución de alimentos. De este modo, se estableció un patrón de interacción entre gobierno y movimiento por medio de instituciones nuevas o redefinición de roles de instituciones existentes.

Por lo tanto, puede definirse a los «movimientos de reincorporación» como una *gestalt* compuesta de seis categorías<sup>7</sup>. Dos de ellas son centrales y universales, con cuatro subcategorías que dependen lógicamente de ellas y deben adaptarse a cada grupo de casos estudiados para explicar patrones nacionales o regionales más específicos. En esta definición de movimientos de reincorporación, las dos categorías centrales son las siguientes:

1. Etapa de surgimiento. Estos movimientos son productos derivados del proceso de desincorporación que comenzó en la década de 1970 y el resultado de la crisis de las comunidades partidarias y de los partidos laboristas de masas establecidos en las décadas de 1980 y 1990<sup>8</sup>.
2. Demandas. Predominan los reclamos por inclusión, aunque algunas pueden ser enmarcadas por los líderes como «revolucionarias» en sus objetivos a largo plazo<sup>9</sup>.

Los movimientos de reincorporación también se definen por las siguientes categorías no centrales, que parecen tener estos atributos en común:

3. Método y lugar de la protesta. Tienden a usar métodos radicales de protesta, como las acciones directas insurreccionales, mientras los movimientos están simultáneamente abiertos a negociar con el

gobierno. Su lugar de protesta es usualmente el territorio.

4. Liderazgo. Los líderes provienen principalmente de sindicatos, comunidades cristianas de base y exorganizaciones guerrilleras.
5. Estructura organizacional. Estos movimientos son redes territorializadas y flexibles de organizaciones altamente verticalizadas.
6. Percepción de democracia. Estos movimientos hacen una reevaluación positiva del valor de la democracia como régimen político, en la medida en que se percibe como necesaria y las reformas, en algunos casos, se logran por mecanismos electorales.

En síntesis, el supuesto básico que subyace en la definición historicista propuesta aquí es que la segunda ola de incorporación está unida al surgimiento de un tipo específico de actor político. Por lo tanto, un gran número de movimientos no son de reincorporación porque, aunque pueden compartir alguna de las categorías no centrales, no se explican por al menos una de las categorías centrales. Algunos ejemplos son los movimientos culturales y contraculturales; los movimientos ambientalistas, antiinmigratorios o xenófobos; los movimientos separatistas o independentistas. El beneficio de definir un tipo de movimiento como asociado a un determinado periodo histórico en una región es que este contexto —histórico y geográfico— permite conceptualizaciones que comprenden el carácter distintivo de estos tipos de movimientos.

### **Los piqueteros y las luchas de (re)incorporación en la Argentina**

Desde 1996, el movimiento piquetero ha movilizado a los pobres y desempleados de la Argentina, brindándoles una estructura organizacional a su búsqueda de terminar con el neoliberalismo y de verse reincorporados en una sociedad más igualitaria e inclusiva. Durante este tiempo, el movimiento estuvo cada vez más organizado, lo que derivó en una red de actores orientados a la confrontación que, más de una década después, todavía está activa. Como sucede con cualquier movimiento, los piqueteros se formaron a partir de varias organizaciones de movimientos sociales. Si bien el número de las principales organizaciones que conforman el movimiento se expandió gradualmente, este se originó desde tres grupos

clavs: los Movimientos de Trabajadores Desocupados (MTD) guevaristas y autonomistas, la organización maoísta Corriente Clasista y Combativa (CCC) y la Federación de Trabajadores por la Tierra, Vivienda y Hábitat (FTV) inspirada en la Teología de la Liberación.

Desde la década de 1990 hasta la de 2000, la lucha del movimiento piquetero no puede explicarse mediante relatos basados en clientelismo o en cooptación de la interacción gobierno-piqueteros; el proceso es más complejo de lo que esto parece indicar (Pereyra *et al.*, 2008; Pérez y Natalucci, 2012; Rossi, 2015). La lucha de los piqueteros forma parte de una extensa búsqueda de los pobres de la Argentina de participación sociopolítica en el sistema político. Desde esta perspectiva de largo plazo, la secuencia histórica de las etapas en la lucha de los sectores populares por la incorporación puede resumirse tal como se muestra en el Cuadro 1. En la primera incorporación, Collier y Collier (1991: 22, figura 0.1) sostienen que en la Argentina el proceso siguió la lógica de reforma-incorporación-consecuencias-herencia-golpe de Estado<sup>10</sup>. Luego de la etapa del golpe de Estado, se inició un proceso de desincorporación, que culminó cuando se convirtió en uno de reincorporación después de que el Estado reconoció el reclamo por la inclusión sociopolítica y el movimiento piquetero fue legitimado como un nuevo actor político.

Cuadro 1. Secuencia histórica de etapas de lucha de sectores populares por la incorporación en Argentina, 1915-2009

1915-1943	Reforma
1943-1955	Incorporación partidaria corporativista
1955-1962	Consecuencias-Herencia-Golpe de Estado
1962-1976	Equilibrio/Juego de suma cero
1976-1996	Golpe de Estado-Desincorporación
1996-2002	Reconocimiento-Legitimación
2002-2009	Reincorporación territorial partidaria

Fuente: «Para el período» 1915-1962 de Collier y Collier, 1991.

## Primera y segunda incorporaciones

La primera incorporación ha sido definida como «el primer intento sostenido y, al menos, parcialmente exitoso por parte del Estado de legitimar y dar forma a un movimiento obrero institucionalizado» (Collier



y Collier, 1991: 783). En la Argentina, la primera incorporación fue un proceso corporativista que se produjo entre 1943 y 1955<sup>11</sup> e implicó una combinación de la movilización de los reclamos populares de los sindicatos en las fábricas y las políticas del Partido Peronista para encauzar dichos reclamos en instituciones corporativistas.

Entre 2002 y 2009, sucedió la segunda incorporación que como proceso había partido de las instituciones heredadas y de los actores de la primera incorporación. Además, las dos olas de incorporación fueron parciales y selectivas, lo que redefinió la relación entre los sectores populares y el Estado. Al igual que la primera incorporación, la segunda fue un proceso predominantemente urbano e industrial, y los campesinos rurales no estuvieron incluidos debido a su relevancia marginal en la política nacional. Sin embargo, en esta segunda ola, el principal actor que movilizó los reclamos de pobres y excluidos fue el movimiento piquetero, que organizó a los sectores populares desincorporados a nivel territorial. Una vez más, un partido peronista estuvo a cargo de desarrollar las políticas para encauzar estos nuevos reclamos. No obstante, en este caso, no eran viejas instituciones corporativistas, sino nuevas o reformuladas instituciones concebidas como respuesta a la naturaleza territorializada de los reclamos que surgieron con este movimiento.

Esta segunda ola fue «territorial» porque la incorporación de los sectores populares se realizó predominantemente a través de instituciones creadas o reformuladas para la articulación de los actores que no se diferenciaban funcionalmente. Este fue el resultado del surgimiento de reclamos contenciosos de reincorporación externo al sector sindical. En su lugar, los barrios y las villas de emergencia se convirtieron en espacios centrales para el reclamo de los pobres organizados (Cerrutti y Grimson, 2004; Merklen, 2005), una vez que las reformas neoliberales o los regímenes autoritarios se debilitaron o los acuerdos neocorporativistas para solucionar los conflictos sociopolíticos se disolvieron. Por este motivo, las políticas sociales para reincorporar a los sectores populares no se basaban en la clase social o la función, sino en el territorio —es decir, definidas por la localización física de los actores—<sup>12</sup>.

Este fue un cambio importante de la lógica funcionalista del corporativismo, que ha articulado los reclamos de los sectores populares a través de los sindicatos como su único actor representativo y del Ministerio de Trabajo como su exclusivo departamento de Estado. En resumen, dado que no se percibía que los sectores populares desincorporados cumplieran una «función» clara para las instituciones con lógica corporativista, eran objeto de políticas basadas en su localización y en la multiplicidad de necesidades asociadas con su situación, y no como trabajadores sin trabajo.

Como parte de la dinámica recurrente de la incorporación, ambas olas compartieron algunos elementos en su secuencia. Las dos fueron precedidas por una fase (neo)liberal que creó una nueva «cuestión social». Y esta «cuestión social» evolucionó hacia una cuestión política, con un actor contencioso que fue gradualmente reconocido y legitimado. En las décadas de 1990 a 2000, el surgimiento del desempleo como una nueva «cuestión social», la modificación de las técnicas de control de la protesta y la creación de programas sociales masivos pueden verse como un proceso equivalente al de la dinámica de preincorporación. Entre los años 1870 y 1930, los anarquistas, los sindicalistas y los socialistas que planteaban la «cuestión social» empujaron a la élite a la creación de leyes antiinmigratorias y de seguridad (Isuani, 1985; Suriano, 1988) así como a reconocer el reclamo de los derechos sociales y, más adelante, del actor detrás de este, el movimiento obrero (Suriano, 2000). En relación con las políticas sociales, en la primera ola, el proceso condujo a la creación de la Secretaría de Trabajo y Previsión en 1943 (Gaudio y Pilone, 1983, 1984), y en la segunda ola, a la creación del Ministerio de Desarrollo Social en 1999.

Aunque estos paralelos nos permiten hablar de dos olas de incorporación, no implican que la historia se repita. Existen elementos de iteración e innovación en un proceso que, como tal, es similar a un *collage*. También es importante tener en cuenta que las olas de incorporación no deben equipararse con la constitución de una sociedad más igualitaria o con la creación del Estado de bienestar, sino con la reforma del escenario político mediante la redefinición y expansión del número de actores políticos legítimos<sup>13</sup>.

En pocas palabras, el argumento de las próximas páginas es el siguiente: después de la primera incorporación, el golpe de Estado de 1976 marcó el inicio de una etapa de desincorporación neoliberal. Como consecuencia, se creó una nueva «cuestión social» asociada con las víctimas de la austeridad o del autoritarismo. Esta «cuestión social» mutó en una cuestión política como resultado de la búsqueda contenciosa de los sectores populares del reconocimiento de su sufrimiento primero y después de su reclamo por reincorporación en la arena sociopolítica como ciudadanos y asalariados.

En 1996, la movilización de pobres y desincorporados se organizó en el movimiento piquetero. Desde 2001, este movimiento fue gradualmente legitimado como un nuevo actor político nacional, lo que expandió la arena política. En simultáneo, al igual que antes y durante la primera incorporación, la nueva «cuestión social» evolucionó en instituciones específicas, políticas sociales e innovaciones en el control de la protesta que gradual y selectivamente reincorporaron a los sectores populares en el escenario sociopolítico. A continuación, presento el análisis de rastreo de proceso de estas dinámicas.

### **Desincorporación neoliberal, 1976-1996**

Las reformas neoliberales que comenzaron el proceso de remercantilización de las relaciones sociales en la década de 1970 pueden interpretarse como un proceso de desincorporación, en virtud del cual se redefine el clivaje político del populismo versus el conservadurismo (Roberts, 2002, 2008), así como los roles de los actores políticos involucrados en el proceso de la primera incorporación de la década de 1950. Sin embargo, la desincorporación neoliberal no conlleva una ruptura total con el pasado, ya que, sin duda, existen elementos de continuidad.

Específicamente, después del final de la inclusión corporativista (1943-1955), consolidada durante el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), la Argentina atravesó un periodo de estancamiento entre el movimiento peronista y los otros actores políticos (O'Donnell, 1973). La situación colapsó luego de la imposición del modelo de Estado burocrático-autoritario durante el régimen militar

de 1966-1973 (O'Donnell, 1998; Collier y Collier, 1991) para resurgir después de una breve primavera democrática (1973-1976). De hecho, un nuevo y decididamente más opresivo golpe de Estado en 1976 inició un proceso de desincorporación a partir de la aplicación sistemática de políticas represivas, con el fin de desmovilizar a los sectores populares y a los grupos de izquierda —y la ejecución extrajudicial de miles de activistas—, mientras, desmanteló el modelo ISI en favor de una economía liberalizada más neoclásica (Epstein, 1987; Schvarzer, 1998; Novaro y Palermo, 2003).

La democratización en 1983 trajo consigo pluralismo y expectativa de recuperación del bienestar a través del relanzamiento de ISI. Durante el mandato de Raúl Alfonsín (1983-1989, Unión Cívica Radical, UCR), se reformó la Ley de Asociaciones Profesionales, que permitió mantener la estructura corporativa de la peronista Confederación General del Trabajo (CGT) y que esta se reafirmara frente a otras estructuras corporativas, como la Unión Industrial Argentina, la Iglesia Católica y las Fuerzas Armadas. Al final de la presidencia de Alfonsín, la CGT había mantenido su monopolio de un sindicato por industria, había recuperado sus derechos de negociación colectiva por sector y había recobrado el control de su red de obras sociales. Sin embargo, con el fracaso del programa económico conocido como «Plan Austral», ISI fue rápidamente descartado. Al mismo tiempo, la crisis de deuda latinoamericana contribuyó a una contracción de la economía argentina del 7,2 % entre 1983 y 1985. La crisis de la hiperinflación de 1989-1991 exacerbó la gravedad de la situación (Smith *et al.*, 1994; Saad-Filho *et al.*, 2007: 10).

Al inicio de 1991, durante la presidencia de Carlos Menem —Partido Justicialista, peronista, PJ—, se implementó un programa de reformas neoliberal heterodoxo con la urgente intención de resolver la crisis hiperinflacionaria (Palermo y Novaro, 1996). Estas reformas se aplicaron en dos etapas. La primera fue la introducción de políticas de estabilización con el fin de resolver las crisis de deuda y fiscal, y la hiperinflación. Se enfocó en la privatización de las empresas estatales y en la liberación de las regulaciones ISI desde una perspectiva económica neoclásica (Haggard y Kaufman, 1995; Oszlak, 2003). La

segunda se centró en la reestructuración del sector público mediante la descentralización y reformulación de políticas sociales, que pasaron de un enfoque universalista a uno individualista (Tokman y O'Donnell, 1998; Oxhorn, 1998; Orlansky, 1998). Entre los variados resultados de las reformas neoliberales en la Argentina, ante todo, se produjo una fase rápida de desindustrialización. Aunque en 1989 el 31 % del PBI se basaba en productos manufacturados, la tasa era solo del 17 % para 2001 (Saad-Filho *et al.*, 2007: 24). Esto llevó a un incremento en el número de empleos de tipo informal y precario, y a una distribución del ingreso más desigual (Altimir y Beccaria, 2001; Portes y Hoffmann, 2003), que estuvo relacionado con un aumento concomitante del desempleo, que pasó de un promedio histórico de 5 % a 18,4 % en 1995 —con un pico de 21,5 % en 2002 (INDEC 1974-2003)—.

En la Argentina, el movimiento obrero ha sido tradicionalmente fuerte y bien organizado por el movimiento peronista. El colapso de ISI y su reemplazo por un modelo neoliberal afectó de modo considerable el vínculo entre las principales organizaciones peronistas y los sectores populares<sup>14</sup>. Esto aplica también para movimientos de trabajadores equivalentes en otros lugares de la región<sup>15</sup>.

Además, el neoliberalismo está relacionado con la metamorfosis del dominante Partido Justicialista (PJ) en una máquina de clientelismo y de patronazgo político (McGuire, 1997; Levitsky, 2003). Simultáneamente, los mecanismos del Estado para la resolución de conflictos sociales fueron redefinidos desde un régimen corporativista con una CGT peronista y hegemónica hacia un sistema corporativista segmentado y pluralizado (Etchemendy y Collier, 2007). Otro cambio en el escenario político fue el surgimiento del movimiento piquetero como un actor político nacional, que movilizaba a un creciente electorado de sectores populares desincorporados a medida que luchaban por recuperar su lugar en la sociedad asalariada.

### **La lucha por la reincorporación, 1996-2009**

En 1996, durante la lucha por la reincorporación, un patrón de interacción territorializado entre los sectores populares y el Estado argentino comenzó

a organizarse con el surgimiento del movimiento piquetero, y continuó con la segunda incorporación de los sectores populares que tuvo lugar desde 2002. La dinámica de este periodo se manifestó como un proceso de reforma, resistencia y lucha por la reincorporación, y todo esto contribuyó al fin del neoliberalismo.

La reincorporación en la Argentina fue un proceso contencioso asociado con dos olas de protesta: desde el cuarto trimestre de 1993 hasta el tercer trimestre de 1996 y desde el cuarto trimestre de 1997 hasta el cuarto trimestre de 1999 (Schuster *et al.*, 2006; Herrera, 2008). Estas olas estuvieron precedidas por un periodo de gran inestabilidad vinculado con la reorganización del sistema sindical y por una sucesión de puebladas provinciales —levantamientos sociales— que marcaron el inicio de la resistencia contenciosa a las reformas neoliberales. Comenzando con la pueblada de diciembre de 1993 en la ciudad de Santiago del Estero, seguida por las que ocurrieron entre 1993 y 1997 en la ciudad de Jujuy, estas acciones tuvieron lugar en muchas capitales de provincias, lo que forzó la renuncia de varios gobernadores. El número de puebladas creció a medida que la resistencia de los empleados estatales a las políticas de austeridad fiscal provinciales se intensificó. Algunas de las puebladas más importantes fueron las de 1995: junio en Córdoba, julio en San Juan y septiembre y octubre en Río Negro, así como las de diciembre de 1999 en Corrientes. A causa del colapso de las economías regionales alrededor de los enclaves petroleros de Repsol YPF, también surgieron puebladas en junio de 1996 y marzo de 1997 en las ciudades de Cutral-Có y Plaza Huincul, en la provincia de Neuquén; y de 1997 a 2000 en las ciudades de Tartagal y General Mosconi, en la provincia de Salta (Farinetti, 1999; Auyero, 2003).

Además de estas olas de protestas, el segundo proceso de incorporación siguió una serie de etapas: reconocimiento de la nueva «cuestión social», legitimación del actor político detrás de esa nueva «cuestión social» y reincorporación de los electores representados y movilizados por el movimiento piquetero.

### **Del origen al reconocimiento, 1996-1999**

En 1996-1997, debido a las divisiones entre los partidos locales y a los efectos de la cancelación de una «decisión de relocalización», los trabajadores desempleados comenzaron a organizar protestas en las pequeñas ciudades de Cutral-Có y Plaza Huincul, en Neuquén, que dependían de la producción de los yacimientos petrolíferos (Sánchez, 1997; Auyero, 2003)<sup>16</sup>. Los sectores populares desincorporados y los empleados públicos protestaron localmente, pero durante este periodo, a pesar del generalizado aumento de estas protestas, dicha acción se materializó como un movimiento solamente en algunos distritos del Gran Buenos Aires (GBA), donde ciertas áreas estaban dotadas de un contexto político favorable para la organización de un movimiento de sectores populares desincorporados.

Como consecuencia del régimen federal centralizado en la Argentina (Gibson y Faletti, 2004: 229), las instituciones nacionales están cerca de los entornos urbanizados e industrializados —y abruptamente desindustrializados—, lo que hace del GBA una localización favorable para la difusión y consolidación de tales movimientos. Buenos Aires representaba uno de los contextos pluralistas más importantes debido al gran número de facciones del PJ y al espacio para la contención protegida ofrecido por unas pocas diócesis católicas, como la de Quilmes. Ciertas organizaciones también tuvieron el apoyo de los movimientos de derechos humanos o se beneficiaron de la estrategia territorial de algunos sindicatos de la recientemente creada Central de Trabajadores de la Argentina (CTA). La combinación de la disposición de estos aliados, el pluralismo del contexto y el alto grado de fragmentación de las élites ofreció un dinámico entorno de oportunidades para la organización política. Sin embargo, los elementos contextuales no son los únicos factores explicativos relevantes. El surgimiento del movimiento piquetero en distritos específicos del GBA también se debió a una incomparablemente densa red de activistas que han reemplazado la lucha armada y la política partidista por la movilización territorial de los pobres urbanos y desempleados, usando una racionalidad sindical (Svampa y Pereyra, 2004; Rossi, 2013).

Cuadro 2. Evolución del ámbito de las políticas públicas sobre los piqueteros, 1998-2009

Periodo	Cambios principales
<b>Abril de 1998-Diciembre de 1999</b>	Propagación del movimiento piquetero de Neuquén, Salta y Jujuy a Buenos Aires, forzando la definición de la «cuestión del desempleo» como un ámbito político nacional, sin interlocutores claros del Estado y de la sociedad.
<b>Diciembre de 1999-Diciembre de 2001</b>	Lucha por la definición del carácter político o social del ámbito de las políticas públicas y del departamento de Estado responsable por este ámbito entre los ministerios de Trabajo y de Desarrollo Social.
<b>Diciembre de 2001</b>	Ampliación del número de actores legítimos que se ocupan de políticas de desempleo cuando Adolfo Rodríguez Saá se convierte en el primer presidente en reunirse con los piqueteros para definir las políticas sociales.
<b>Enero de 2002-Mayo de 2003</b>	Expansión del restringido ámbito de las políticas públicas a un público beneficiario general cuando las políticas de desempleo alcanzan a casi dos millones de personas y cuando la distribución de subsidios ya no se encuentra bajo el control exclusivo de intendentes y gobernadores.
<b>Mayo de 2003-Diciembre de 2009</b>	Participación/exclusión del proceso de toma de decisiones de política social con la incorporación de la FTV, Barrios de Pie, el Movimiento Evita y otras organizaciones más pequeñas piqueteras en los ministerios de Desarrollo Social y de Planificación Federal, pero no de Trabajo.

El reconocimiento de la «cuestión social» del desempleo planteada por los piqueteros fue el resultado de la propagación del malestar social desde Neuquén, Salta y Jujuy hasta Buenos Aires, junto con algunas disputas internas en el Gobierno de Menem. El surgimiento del movimiento piquetero marcó un nuevo reclamo y un nuevo tipo de actor en la historia argentina. Esta doble novedad hizo muy evidente la falta total de políticas públicas relativas al desempleo y, en particular, de agencias estatales con responsabilidad por esta problemática. Esto se evidenció también en el primer conflicto sobre derechos sociales y laborales relacionado con la llamada «cuestión social» a finales del siglo XIX (Suriano, 2000).

Las consecuencias sociales del neoliberalismo fueron consideradas por primera vez cuando Ramón Ortega estuvo a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social en 1998. Desde el restablecimiento de la democracia, Desarrollo y Acción Social había sido una secretaría dependiente del Ministerio de Salud y Acción Social. Cuando Ortega asumió, Menem la reubicó como parte de las secretarías de Presidencia. Luego, en un intento por convertirse en el candidato presidencial del PJ, Ramón Ortega compitió con Antonio Erman González —titular del Ministerio de Trabajo— por la responsabilidad de encargarse de la problemática del desempleo, la administración de subsidios y la promoción de la secretaría a ministerio (Clarín, 1998). González se resistió enérgicamente a esta movida y no solo



logró conservar la administración de los Planes Trabajar I y II, sino también crear la versión III dentro de su ministerio (*Página/12*, 1998).

Ortega perdió la batalla contra González, la Secretaría de Desarrollo Social permaneció como tal y tampoco tuvo ningún control sobre las políticas contra el desempleo hasta el final de la presidencia de Menem. Sin embargo, el breve paso de Ortega por el Gobierno de Menem fue el punto de partida de permanentes disputas en todos los gobiernos subsiguientes sobre la responsabilidad de la nueva «cuestión del desempleo» entre los ministerios de Trabajo y de Desarrollo Social. Simultáneamente, la «cuestión del desempleo» se convirtió en la «cuestión piquetera». Aunque el movimiento piquetero todavía no era considerado un actor legítimo en el ámbito nacional, su reclamo ya era reconocido. Estas disputas ministeriales continuaron hasta que las responsabilidades de cada agencia sobre el ámbito de las políticas públicas sobre los piqueteros fueron eventualmente resueltas varios años más tarde —este proceso se resume en el Cuadro 2<sup>17</sup>—.

### **Del reconocimiento a la legitimación, 1999-2001**

Finalizado el mandato de Menem y con la derrota de Eduardo Duhalde (PJ) como candidato presidencial, el acuerdo territorial que se extendió durante un decenio y que condujo, entre otras cosas, a la creación del Fondo de Reparación Histórica del Conurbano entre los gobiernos de la Nación y de la Provincia de Buenos Aires se terminó<sup>18</sup>. Este cambio fue el inicio de una serie de disputas institucionales y disruptivas en múltiples escalas que resulta crucial comprender con el fin de contextualizar apropiadamente la lucha de los piqueteros por la legitimación.

En líneas generales, estas disputas tuvieron lugar entre el entrante gobierno nacional de la Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación, conformada por la Unión Cívica Radical (UCR) y el Frente País Solidario (FrePaSo), con Fernando de la Rúa como presidente, la gobernación de la Provincia de Buenos Aires de Carlos Federico Ruckauf —facción del PJ a favor de Duhalde— y las principales municipalidades controladas por las facciones del PJ en contra de Duhalde —por ejemplo, La Matanza—. Gracias al régimen federal centralizado de la Argentina, la naturaleza territorial de la lucha por legitimación preservó su *locus* en el GBA

durante este periodo. Además, la nueva estructura de coalición del poder ejecutivo originó varias disputas entre el FrePaSo y la UCR relativas al control de las principales áreas del Estado vinculadas al ámbito político de los piqueteros. El principal conflicto fue entre el Ministerio de Trabajo —UCR— y el nuevo Ministerio de Desarrollo Social —FrePaSo—. Estas disputas fueron cruciales para la capacidad del movimiento piquetero de hacer frente a las divisiones entre los dos partidos de la coalición.

El movimiento en su conjunto fue legitimado en diciembre de 2001, después de una profunda crisis económica y política que condujo a la renuncia de De la Rúa. Durante la presidencia interina de Adolfo Rodríguez Saá (PJ), que duró una semana, algunos de los principales líderes piqueteros se reunieron por primera vez con el presidente. Sin embargo, la FTV y la CCC de Buenos Aires, y la Unión de Trabajadores Desocupados (UTD) de la ciudad de General Mosconi en Salta lograron la legitimación antes que el resto del movimiento en el mandato de De la Rúa. Esa temprana legitimación fue el resultado de su mayor poder disruptivo, que operó para convertir a la «cuestión piquetera» en una problemática política con un interlocutor político. El piquete conocido como el «Matanzazo», coordinado por la FTV y la CCC con el apoyo del intendente de La Matanza y del vicegobernador de la Provincia de Buenos Aires en el 2000, y las puebladas organizadas por la UTD en Tartagal y en General Mosconi durante el mismo periodo fueron los principales sucesos contenciosos antes de los saqueos y los cacerolazos de diciembre de 2001.

Mientras se desarrollaban estos eventos disruptivos, creció el poder de movilización de los piqueteros, se amplió su capacidad de coordinación y se crearon nuevas organizaciones como el Polo Obrero (PO) y la Coordinadora de Trabajadores Desocupados (CTD) «Aníbal Verón» —una alianza de MTDs—. Sin embargo, también las dos principales organizaciones, la FTV y la CCC, sufrieron importantes escisiones que condujeron a un mayor número de organizaciones y de disputas en el movimiento. De la FTV surgieron Barrios de Pie y el Movimiento Territorial Liberación (MTL) como organizaciones independientes, y el Movimiento Independiente de Jubilados y Desocupados (MIJD) se separó de la CCC.

El surgimiento de la «cuestión piquetera» se relaciona con innovaciones del Estado tanto en las políticas sociales como en el control de la protesta. Con relación a las políticas sociales, en 1999 se creó el Ministerio de Desarrollo Social, así como un conjunto de políticas sociales relativas al desempleo, que o no existían o estaban subdesarrolladas (Banco Mundial, 2000). Estas nuevas políticas legitimaron a los piqueteros como actor político al otorgar recursos estatales a las cooperativas creadas por el movimiento (Giraudy, 2007). Además, la distribución de subsidios de desempleo estuvo vinculada con la protesta en combinación con las necesidades económicas y sociales de las provincias (Weitz-Shapiro, 2006), aunque esto se realizó «con el fin de aliviar los costos de la dramática suba del desempleo y de contener las crecientes movilizaciones sociales» (Lodola, 2005: 516).

Con respecto al control de la protesta, en 2001 se introdujeron importantes modificaciones en el Código Procesal Penal. La Ley 24434 modificó los artículos 184 y 186 y agregó el artículo 230 bis, que amplían las responsabilidades de la Policía Federal, la Prefectura Naval Argentina y la Gendarmería Nacional. En la práctica, esta ley incrementó las responsabilidades de la Gendarmería Nacional para incluir los conflictos sociales. Estos cambios se aplicaron por primera vez el 20 de junio de 2001 en General Mosconi por orden de Abel Cornejo, juez federal de Salta (*Página/12*, 2001). El extenso rol que jugaron los jueces en la resolución de conflictos sociopolíticos fortaleció la judicialización de la política contenciosa (Artese, 2009)<sup>19</sup>.

### **De la legitimación a la reincorporación, 2001-2009**

Este periodo más extenso puede dividirse en el intento inicial de las élites por la incorporación de tipo estatal —y su posterior fracaso— y la continuidad y ampliación del proceso de incorporación, esta vez bajo la forma de incorporación partidaria<sup>20</sup>. El proceso de reincorporación comenzó con muy altos niveles de disrupción entre 1996 y 2003, aunque luego disminuyeron sistemáticamente. Sin embargo, esto no significa que el movimiento haya desaparecido. Las organizaciones incluidas en la coalición gobernante adoptaron estrategias diferentes de aquellas elegidas por las organizaciones que se negaron a participar en el gobierno (Pereyra *et al.*, 2008; Rossi, 2017). Para 2008, el proceso de reincorporación

había empezado a estancarse, muy probablemente presagiando el fin de este periodo histórico en 2009 (por un análisis detallado, ver Rossi, 2017).

La etapa de reincorporación se inició durante la presidencia de Duhalde (PJ, 2002-2003) con el intento del gobierno por producir una reincorporación territorial estatal, con el objeto de permitir la desmovilización durante un periodo muy contencioso que comenzó con el colapso de De la Rúa y siguió con el gobierno de Rodríguez Saá. La administración Duhalde prometió públicamente ampliar los subsidios hasta un total de dos millones de beneficiarios, con un nuevo sistema. Esta decisión implicaba la expansión del restringido ámbito de políticas públicas para temas piqueteros a una política pública global. El nuevo sistema de subsidios se denominó Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD) y se convirtió en parte de una redefinición del enfoque del Estado hacia el movimiento piquetero legitimado y su reclamo por reincorporación. De ahí en adelante, esta relación evolucionaría en un acuerdo de sustentabilidad de la gobernabilidad entre la FTV, CCC y Duhalde (Rossi, 2015). El gobierno también convocó a un enfoque social-cristiano para la resolución de los conflictos sociales por intermedio de la constitución de un espacio para la negociación y la articulación inspirado por el Pacto de la Moncloa. Conocido como Mesa del Diálogo Argentino, este espacio era una responsabilidad compartida por la Iglesia Católica y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Además de todos los partidos políticos y de los sindicatos, la FTV, CCC y MIJD decidieron participar, pero el resto del movimiento se negó. Al mismo tiempo, el sector del movimiento que no apoyó al gobierno adoptó una estrategia de confrontación. En 2002, el choque entre ambos condujo a la muerte de dos piqueteros en el Puente Pueyrredón lo que deslegitimó al gobierno y culminó en el llamado a elecciones presidenciales anticipadas en 2003.

Después de los comicios, un acuerdo de gobierno conjunto se estableció entre Eduardo Duhalde y Néstor Kirchner, el nuevo presidente, de 2003 a 2005. Cuando este finalizó, el proceso se amplió, se consolidó y se redefinió como una dinámica de reincorporación territorial partidaria. La inclusión de las organizaciones piqueteras en la coalición gobernante fue parte de la estrategia del PJ para reconstruir el apoyo territorial, junto con la capacidad de movilización que se había perdido desde que el

partido fue desindicalizado como resultado de su separación de la CGT. Los dos principales modos de reincorporación utilizados inicialmente por el Gobierno de Duhalde y luego por el de Kirchner fueron la movilización de piqueteros con fines electorales y la inclusión secundaria del movimiento en el campo político de los piqueteros. Sin embargo, estos vínculos entre las organizaciones piqueteras, el partido y las instituciones estatales fueron establecidos de manera individual mediante operadores informales. Estos arreglos generalmente tuvieron bajos niveles de validez transdistrital, debido a la estructura del PJ y a la territorialización política, lo que aumentó la segmentación de la dinámica política. Desde 2003, el proceso de reincorporación estuvo en parte asociado al intento de crear el movimiento y el partido nacional-populista Frente para la Victoria (FPV). El FPV incluyó al PJ y a otros partidos, así como a algunas organizaciones piqueteras y a representantes del Estado, hasta que Néstor Kirchner optó por convertirse en el presidente del PJ en 2008.

Durante el mandato de Néstor Kirchner, el movimiento piquetero comenzó a ser considerado parte del sector territorial aliado del Gobierno. Los primeros representantes se unieron a los poderes legislativo y ejecutivo en 2005. Los piqueteros desempeñaron numerosos aunque secundarios roles en los ministerios de Desarrollo Social, de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, e incluso de Relaciones Internacionales, pero nunca en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, que permaneció controlado por los sindicatos.

En 2007, los primeros piqueteros resultaron elegidos diputados nacionales y provinciales. Algunos de los resultados más importantes fueron en las provincias de Buenos Aires —FTV, Barrios de Pie, Movimiento Evita— y de Salta —PO—, y en el Congreso Nacional —MTD de La Juanita, Barrios de Pie, Movimiento Evita—. Estos resultados electorales no fueron producto de la cooptación del movimiento, sino de una ampliación de la cantidad de actores legítimos en la arena electoral. El acceso de los piqueteros a las bancas legislativas no se limitó a los miembros de la coalición gobernante —FTV, Barrios de Pie, Movimiento Evita—, ya que también las obtuvieron los piqueteros en la oposición —PO con el Partido Obrero y MTD de La Juanita con la Coalición Cívica—. En comicios posteriores, el número de piqueteros en el Parlamento ha ido en aumento.

El periodo de reincorporación también puede asociarse con una creciente interacción formal entre las instituciones del Estado y las organizaciones del movimiento, lo que redujo la importancia de los operadores informales estatales. Para el movimiento, esta redefinición implicó la incorporación de los principales líderes del FTV, Barrios de Pie y Movimiento Evita en cargos ejecutivos y la transformación del rol de la Secretaría General de la Presidencia. Después del 2005, este organismo se convirtió en el principal espacio de participación piquetera dentro del aparato estatal, fue ocupado por algunos piqueteros junto con operadores del PJ, con el rol de mediar en la relación de los piqueteros con las secretarías del poder ejecutivo.

Este proceso era muy informal y evolucionó con el tiempo, aunque sin debatir la elaboración de políticas públicas. El objetivo real de la Secretaría General era crear una relación rutinaria equivalente a la corporativista, pero para actores y conflictos de naturaleza territorial. De 2005 a 2007, el cuerpo colegiado de piqueteros en la Secretaría General era relativamente estable: estaba compuesto de una persona de cada organización piquetera aliada y del Frente Transversal Nacional y Popular, una facción de la CTA. Su relación era en tanto aliados de la coalición, y solo la FTV sufriría la cooptación de su representante en 2005. Las actividades finalizaron en 2009, debido a resultados marginales y al mayor espacio conferido al PJ dentro de la coalición, en detrimento de los piqueteros. Como parte de un proceso de creciente institucionalización, este espacio informal fue reemplazado por la Subsecretaría de Relaciones con la Sociedad Civil.

Para los piqueteros que trabajaban en el gobierno, este proceso de incorporación demostró sus propios límites. El rol otorgado a los piqueteros y la imposibilidad de trascender la estructura del PJ de vínculos territorializados, individualizados e informales, no coordinados horizontal y verticalmente, produjo que estos fueran actores secundarios con una reducida capacidad para influir en el proceso de las políticas públicas. Para los piqueteros externos al gobierno —principalmente, CCC, PO, MIJD, MTD de La Juanita y Frente Popular Darío Santillán—, este proceso no implicaba contar con otros piqueteros como aliados al interior del gobierno, quienes podían ayudar en la provisión de recursos o en la coordinación de acciones políticas. En su lugar, representaba la creciente competencia por los recursos entre piqueteros «internos» y «externos», que

reducían las oportunidades de movilización de grupos que no se unieron a la coalición gobernante.

En este periodo, las divisiones entre los niveles del Estado eran menos significativas, ya que las facciones del PJ pro-Kirchner comenzaron gradualmente a controlar los niveles nacionales, provinciales y municipales del gobierno, lo que redujo la intensidad de las disputas entre los gobernadores, los intendentes y el presidente. El gobierno de Néstor Kirchner también finalizó la distribución del PJJHD y definió los roles institucionales relativos a la «cuestión piquetera». Si bien la responsabilidad por todos los subsidios y programas de desempleo siempre permanecerían bajo el control de la Secretaría de Empleo, luego de la sanción del Decreto 1506 en 2004, se agregó una innovación en el ámbito político de los piqueteros. Por primera vez desde el surgimiento de la «cuestión piquetera», este decreto estableció una distribución clara de roles entre el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Desarrollo Social. De aquí en adelante, la responsabilidad por la distribución de los subsidios quedaría confirmada como exclusiva del Ministerio de Trabajo. Además, el Ministerio de Desarrollo Social tendría responsabilidad sobre el resto de las políticas sociales relacionadas con el campo político piquetero — los reclamos territoriales por acceso al agua, salud, etcétera—, excepto los subsidios a desempleados que necesitaban capacitación para reingresar al mercado laboral. Solo un tercer ministerio, el nuevo Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de estilo keynesiano, estaría involucrado en el ámbito de políticas públicas de los piqueteros, principalmente para la construcción de viviendas y para la legalización de tierras ocupadas. En términos históricos, la institucionalización gradual de la nueva «cuestión social», que comenzó durante la etapa de reconocimiento de esta disputa sobre la responsabilidad del ámbito político de los piqueteros, se cerró con la sanción del Decreto 1506 como resultado de la formalización de la reincorporación territorial de los trabajadores desempleados.

El segundo proceso de incorporación implicó el fin del rol hegemónico del PJ y de la CGT como interlocutores de las demandas de los sectores populares. En primer lugar, el sistema sindical fue liberalizado y, como resultado, la CGT perdió la representación exclusiva de los trabajadores incorporados

cuando se fundó la CTA. En segundo lugar, los piqueteros surgieron como el principal actor para desafiar la casi total hegemonía del PJ en el territorio. Los efectos de la reincorporación para los desincorporados y para los incorporados fueron igualmente significativos: para los trabajadores incorporados, el sistema de sindicatos se volvió moderadamente pluralista y más autónomo del PJ; para los reincorporados, se materializó un camino no corporativista en las instituciones recientemente creadas.

Desde sus orígenes, el movimiento piquetero se ha diversificado, lo que complicó la promoción de estrategias comunes de larga duración y condujo a una fragmentación generalizada, que tiene muchas causas. Primero, la izquierda tiende a producir rupturas en función de diferencias ideológicamente dogmáticas o personalistas. Como parte de la comunidad de la izquierda, el movimiento se vio afectado por esta tendencia. Segundo, la interacción con el PJ —un partido fragmentado, no coordinado territorialmente y personalista— implicó que los piqueteros tendieron a organizarse en esa misma línea, confeccionando vínculos a medida en cada distrito. Tercero, la rutina de múltiples escalas y las disputas contenciosas estimuladas por el régimen federal en la Argentina favoreció la división de los piqueteros por distrito<sup>21</sup>. En otras palabras, las divisiones por provincia fueron agredadas a las múltiples divisiones del PJ.

En resumen, las diecisiete organizaciones piqueteras nacionales son el resultado de la multiplicidad de facciones del PJ que gobiernan localmente con diferentes estilos y vínculos con el movimiento, lo que ha reforzado la tendencia histórica de la izquierda a fracturarse. Sin embargo, la fragmentación del movimiento no significa que hubo más de un proceso de reincorporación, sino que el proceso de la segunda incorporación ha seguido una lógica territorial fragmentada, a diferencia de la lógica centralizada corporativista de la primera incorporación.

En la Argentina, diversos cambios fueron el resultado de la lucha por la segunda incorporación. Las políticas económicas heterodoxas, que combinan principios neoclásicos y de control estatal en intervenciones selectivas y pragmáticas en la economía de mercado, reemplazaron al enfoque neoliberal que había dominado previamente (Levitsky y Roberts, 2011a: 21). Si bien la incorporación no debe equipararse con un incremento en el bienestar,



algunas cifras socioeconómicas mejoraron durante esta segunda ola. El desempleo cayó al 7,3 % en 2010, y se promulgó un considerable número de políticas sociales, que alcanzaron a 1 990 735 personas desempleadas en 2003. Desde entonces, se las considera como una de las principales causas de la marcada reducción de la desigualdad (Lustig *et al.*, 2012). La economía se reindustrializó parcialmente —el valor agregado por los sectores manufactureros representó 24,08 % del PBI en 2004 (INDEC, 2010; Ministerio de Trabajo, 2003-2010; Ministerio de Desarrollo Social, 2007-2009; Banco Mundial, 2010)—.

Se crearon nuevas instituciones, como el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Planificación Federal, para robustecer las políticas keynesianas. Además, en términos políticos, algunas organizaciones piqueteras fueron incorporadas a la coalición gobernante en 2002 —y se ampliaron en 2005—; los representantes de otras fueron elegidos para el Congreso Nacional y para los parlamentos provinciales en 2007; varios cientos de piqueteros comenzaron a participar en los gobiernos municipales —como intendentes, concejales y funcionarios públicos—, principalmente en las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Tucumán. Las reformas realizadas en el Código Procesal Penal adaptaron el rol de las fuerzas de seguridad con el fin de reforzar su capacidad para manejar el malestar social surgido durante la lucha por la reincorporación. Asimismo, la lógica territorializada de las disputas políticas emergió como un componente clave de la política argentina.

La reincorporación territorial de los sectores populares conllevó dos importantes disputas. La primera fue por la hegemonía de la movilización territorial. Una vez que los piqueteros se convirtieron en un legítimo actor nacional, entraron en conflicto con la principal fuente de movilización territorial del PJ: los intendentes del GBA. La segunda involucró a los representantes de los sectores populares. El proceso de reincorporación dio lugar a una disputa entre las organizaciones de trabajadores que ya habían sido incorporados —sindicatos— y los que habían sido desincorporados —piqueteros—.

La segunda ola de incorporación de los sectores populares tuvo algunos límites. La reincorporación territorial supuso la primera movilización masiva

de los pobres por organizaciones políticas no peronistas desde 1945<sup>22</sup>. Sin embargo, las divisiones dentro del movimiento, junto con la resiliencia de la cultura popular peronista, impidieron al movimiento piquetero producir un cambio en la cultura política entre los sectores populares.

## **Conclusiones**

Este artículo sostiene que el neoliberalismo, al menos en la Argentina, llevó al surgimiento de un movimiento de trabajadores desincorporados que ha estado luchando por la reincorporación de los sectores populares en la arena sociopolítica como parte de la sociedad asalariada. Mientras la primera incorporación fue un proceso corporativista en la que los sindicatos peronistas eran los principales actores contenciosos, la segunda fue un proceso territorializado en el que el movimiento piquetero no peronista fue el actor principal. La segunda incorporación siguió una serie de interacciones de múltiples niveles —municipal, provincial, nacional— con base en el territorio. En consecuencia, la segunda incorporación puede definirse como un tipo de incorporación territorial partidaria, porque se realizó con el objetivo de canalizar la movilización territorial heredada de la resistencia frente a la desincorporación en la estrategia electoral del kirchnerismo.

Este artículo también identifica al principal actor de la segunda incorporación: el movimiento piquetero. Este representa un caso paradigmático de lo que denomino «movimientos de reincorporación» y pueden definirse como asociados a la lucha por la inclusión en el escenario político posneoliberal. Los movimientos de reincorporación comparten muchas de las características de larga data de las demandas de los movimientos populares de transformación social a través de la inclusión por revolución o por reformas<sup>23</sup>. También cuentan con atributos específicos que los distinguen como expresiones particulares del proceso histórico de lucha por la incorporación que surgió debido a las reformas neoliberales.

Esta no es una historia singular de la Argentina. América Latina atravesó un ciclo de movilización continental contra la desincorporación neoliberal desde mediados de la década de 1990 hasta la primera década del 2000

(Schefner *et al.*, 2006; Almeida, 2007; Silva, 2009). Estas movilizaciones no estuvieron limitadas a las luchas de resistencia, como muestran los transformados escenarios políticos de varios países después de la reincorporación de los sectores populares urbanos o rurales<sup>24</sup>. Aunque este artículo se enfocó en la Argentina, los argumentos relativos a las luchas por la reincorporación son igualmente válidos para otros países.

Por lo tanto, este artículo formula una pregunta central para la investigación comparativa futura: ¿aparece el cambio de incorporación corporativista a territorial en otros países de América Latina que han experimentado las mismas reformas neoliberales que la Argentina? La conceptualización de las luchas y movimientos de reincorporación podría aplicarse fácilmente a otros casos de Latinoamérica, como el Movimiento de Trabajadores Rurales sin Tierra en Brasil, que brega por la reincorporación urbana y rural. De acuerdo con algunos autores, la principal lucha de ese movimiento ha sido por el «reconocimiento no solo como trabajadores, sino como personas que tienen el derecho a recibir un pago por su trabajo. (...). De este modo, los campesinos desean cambios sociales que conducen a su reconocimiento como miembros de la sociedad» (Martins, 1994: 156, citado en Fernandes, 2000: 21). Comparten el mismo objetivo que los piqueteros: su reincorporación como asalariados —miembros de la sociedad socioeconómica— y como ciudadanos —miembros de la sociedad política—.

Fernandes (1998: 47-48) sostiene que el crecimiento del malestar rural durante la década de 1990 fue el resultado del impacto negativo del neoliberalismo en los sectores populares urbanos y rurales, que perseguían la ocupación de la tierra como una búsqueda alternativa para la integración socioeconómica. Asimismo, Pereira (2003: 49-50) cita fuentes que explican que, en la década de 1990, alrededor del 40 % de los trabajadores sin tierra movilizadas por la reforma agraria pertenecían anteriormente a sectores populares urbanos desempleados. Si bien en la Argentina la resistencia al neoliberalismo y la búsqueda de reincorporación estaban enmarcadas como un problema urbano, en Brasil lo estaba en términos rurales, porque un marco legal heredado de la primera incorporación —principalmente, el *Estatuto da Terra* de 1964— fue consolidado durante la democratización en el artículo 184 sobre la utilidad social de la tierra de la Constitución de

1988. Esto construyó una tradición de instituciones y actores que hizo que esta área de políticas sea más favorable para las luchas de reincorporación que la urbana<sup>25</sup>.

De igual importancia ha sido la introducción de la «cuestión social indígena» por parte de los movimientos indígenas en Bolivia, Ecuador, Guatemala y México (Yashar, 2005; Lucero, 2008). Aunque los movimientos indígenas de América Latina lograron la «primera» incorporación durante sus luchas contra las políticas neoliberales, en términos nacionales y como parte de los sectores populares —en sentido amplio—, los pueblos indígenas ya habían sido incorporados como «campesinos» durante la era de ISI. El surgimiento de una cuestión social, que involucraba identificaciones étnicas y territoriales más fuertes que las planteadas durante la era de ISI, es una tendencia común del segundo periodo de incorporación. A partir de la década de 1990, las luchas por el reconocimiento de los pueblos indígenas como parte de la forma de gobierno en la región andina han evolucionado en luchas por la reincorporación (Van Cott, 2005; Lucero, 2008; Pearce, 2011) y, en algunos casos, las organizaciones incluso han alcanzado cargos gubernamentales.

Aunque en este documento no se analizan otros países, los argumentos sobre la segunda ola de incorporación podrían también aplicarse a Bolivia, Brasil, Ecuador y Venezuela —teniendo necesariamente en mente las particularidades de cada país—. En aquellos países en que podría haber sucedido la reincorporación, es posible esperar una variación considerable en la trayectoria y el ritmo tomados. Respecto de la territorialización de la segunda incorporación, el origen de las variaciones más importantes parecen ser cuatro. En primer lugar, la profundidad de la reformulación del *locus* de la política ejecutada por el último régimen militar autoritario de cada país, por medio del cual la democratización pasó del nivel municipal al nacional. En segundo lugar, el efecto provocado por el neoliberalismo en los partidos dominantes que alegaban representar a los sectores populares. En tercer lugar, las formas en que el sistema sindical fue modelado por el periodo corporativista y remodelado por el neoliberalismo. En cuarto lugar, cómo se produjo la primera incorporación de los sectores populares —urbanos o rurales— y cómo sus logros fueron erosionados por los regímenes militares y por el neoliberalismo.

La oportunidad de cada proceso particular afecta a todas estas variaciones transnacionales. La reincorporación puede ser un proceso relativamente rápido, como en la Argentina urbana después de 2002; largos procesos producidos por varias rupturas de regímenes, como en Bolivia y en Ecuador; o resultado de un cambio gradual sobre el curso de una dilatada lucha, como en Brasil. Asimismo, los procesos de reincorporación comprenden la removilización de los sectores populares en más que luchas defensivas, pero esto no implica necesariamente la transformación ideológica de la cultura política de los sectores populares. En la Argentina, el peronismo continuó proveyendo el principal *ethos* político de los sectores populares, mientras el katarismo fue relevante para los movimientos de cocaleros bolivianos (Yashar, 2005; Lucero, 2008).

No obstante, todos estos casos comparten algunos atributos. La lucha contra la desincorporación fue contenciosa e incluyó un movimiento de reincorporación —por ejemplo, cocacoleros e indígenas en Bolivia, indígenas en Ecuador, campesinos sin tierra en Brasil—. Además, la reincorporación se realizó en términos territoriales, con instituciones como los *territórios da cidadania* en Brasil (Delgado y Leite, 2011), las misiones en Venezuela (Ellner, 2008) y la articulación parcialmente formalizada de las demandas del movimiento a través de la Secretaría General de la Presidencia en Bolivia y en Brasil. Asimismo, se crearon nuevas instituciones, como los consejos sociales, para ocuparse de múltiples demandas no corporativistas en Brasil (Doctor, 2007) y hasta se promovieron reformas constitucionales en Bolivia, en Ecuador y en Venezuela para tratar la nueva «cuestión social» (Lupien, 2011).

Así el enfoque teórico e histórico que se propone en este trabajo podría ser potencialmente útil a los efectos de definir las características comunes de las luchas para la reincorporación y la segunda ola de incorporación —territorial— en América Latina. Sin embargo, solo después de la sedimentación de estas transformaciones en las décadas venideras, estaremos en condiciones de evaluar el impacto a largo plazo de este importante cambio de una incorporación corporativista a una incorporación territorial. Mayor investigación comparativa y de casos aún debe realizarse sobre esta agenda para responder a esta y otras preguntas relacionadas.

## Notas

\* Título original "The Second Wave of Incorporation in Latin America: A Conceptualization of the Quest for Inclusion Applied to Argentina". Traducción autorizada al español. Todos los derechos reservados.

\*\* Federico M. Rossi es profesor-investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín, Argentina.

Agradezco a Leonardo Avritzer, Donatella della Porta, Jeff Goodwin, Nicky Owtram, Leigh Payne, Tim Peace, Kenneth Roberts, Philippe Schmitter, Sidney Tarrow, Marisa von Bülow, los editores de LAPS y a los tres revisores anónimos por sus útiles comentarios. Presenté versiones anteriores de este artículo en la Conferencia «América Latina y el Caribe: ¿más allá del neoliberalismo?» (Universidad de Groningen, 18 y 19 de noviembre de 2010), la Sexta Conferencia General del Consorcio Europeo para la Investigación Política (Universidad de Islandia, 24 y 27 de agosto de 2011), el Centro de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Pittsburgh (8 de noviembre de 2012) y la Conferencia «Contiendas contra el neoliberalismo: reconstituyendo el tejido social en el mundo en vías de desarrollo» (Departamento de Desarrollo Internacional, Universidad de Oxford, 27 y 28 de junio de 2013). Las ideas y conceptos contenidos en este artículo fueron inicialmente desarrollados en mi tesis doctoral en el Instituto Universitario Europeo (EUI) (2011) Una versión completa del trabajo que resume esta artículo puede consultarse en: Rossi, Federico M. (2017). *The Poor's Struggle for Political Incorporation* (Nueva York: Cambridge University Press).

<sup>1</sup> Este artículo utiliza indistintamente los términos «sectores populares», «trabajadores» y «pobres urbano-rurales» para referirse al mismo segmento socioeconómico de la sociedad.

<sup>2</sup> Al tratar la «(re)incorporación» como concepto, sigo a Collier y Collier (1991), en lugar de la conceptualización brindada por los académicos de los movimientos sociales (Giugni, 1998), debido a que, en vez de considerar la incorporación como resultado inmediato de las luchas de los movimientos sociales, la entiendo como un proceso macrohistórico latinoamericano.

<sup>3</sup> El nombre «piqueteros» deriva del tipo de protesta por el cual el movimiento se hizo ampliamente conocido: el piquete o bloqueo de las principales rutas nacionales para pedir trabajos, subsidios de desempleo, alimentos, etcétera.

<sup>4</sup> Las fuentes de este artículo son tres periodos de trabajo de campo en la Argentina entre 2007 y 2009, que incluyeron 37 entrevistas en profundidad semiestructuradas con líderes piqueteros, ministros nacionales, diputados nacionales y provinciales, intendentes, líderes sindicales, sacerdotes, operadores informales del Estado y de los partidos, activistas de derechos humanos y periodistas. Además, recolecté y sistematicé alrededor de 2000 artículos periodísticos de todos los diarios nacionales de la Argentina, que cubrían el periodo 1994-2009. Asimismo, recopilé material de archivo elaborado

por las principales organizaciones del movimiento piquetero y documentos publicados por los principales departamentos de Gobierno en relación con los reclamos de este movimiento, como el Ministerio de Desarrollo Social.

<sup>5.</sup> Sigo la definición de posneoliberalismo de Grugel y Riggirozzi (2012: 3). Algunos estudios de la política contenciosa durante el neoliberalismo son Auyero (2003); Lucero (2008); Burdick *et al.* (2009); y Silva (2009).

<sup>6.</sup> Honneth (1995: 165) argumenta que «los modelos de conflicto que parten de sentimientos colectivos de haber sido tratados de manera injusta son aquellos que localizan el origen de la emergencia de las luchas sociales y su curso en las experiencias morales de los grupos sociales que enfrentan la falta de reconocimiento legal o social. En el primer caso, se trata del análisis de la competencia por bienes escasos, mientras que en el segundo caso, se trata del análisis de la lucha por las condiciones intersubjetivas de la integridad personal». Por el contrario, Hobson (2003) sostiene que la lucha materialista no se separa ni se opone a aquella por el reconocimiento. Más aún, las «luchas por el reconocimiento a menudo involucran reclamos de recursos, bienes y servicios por medio de políticas estatales (...). Pero los reclamos en las luchas por el reconocimiento también están conectados con la afiliación y la inclusión en el sistema político» (Hobson, 2003: 3).

<sup>7.</sup> Para esta propuesta de investigación, no he seguido la lógica de Sartori (1970) para la formación de concepto, sino el enfoque de categorías radiales de Collier y Mahon (1993: 851, n. 8): «con las categorías radiales, es posible que dos miembros de la categoría no compartan todo lo que puede verse como los atributos definitorios (...) con las categorías radiales, el significado general de una categoría se fija en una «subcategoría central» que corresponde al «mejor» caso o prototipo de la categoría. En el proceso de construcción conceptual, la subcategoría central funciona como una *gestalt*, debido a que está constituida por un conjunto de características que se aprenden juntas, se comprenden juntas y se reconocen más rápido cuando se las encuentra juntas. Las «subcategorías no centrales» son variantes de la principal. No necesariamente comparten atributos definitorios entre ellas, sino solo con la subcategoría central —por eso el término «radial», ya que se refiere a esta estructura interna» (Collier y Mahon, 1993: 848).

<sup>8.</sup> Manin (1992) define la «crisis de las comunidades partidarias» como la metamorfosis de la representación política. La representación cambió de una forma basada en los partidos programáticos, que reflejaban las preocupaciones de las comunidades o de las clases sociales, a una forma basada en la personalidad, en la que una sociedad multidimensional está representada por las élites gobernantes que intentan interpretar la opinión pública.

<sup>9.</sup> Esto significa que los movimientos de reincorporación pueden seguir múltiples metas simultáneamente, pero la incorporación debe ser el foco principal a mediano plazo. El uso de la retórica «revolucionaria» —u otra— por los movimientos que luchaban por la segunda incorporación de los sectores populares no implica que los líderes estén

confundidos o inseguros acerca de los objetivos, sino más bien que un movimiento puede definirse como un «movimiento de reincorporación» por su relación con un proceso macrohistórico de desincorporación o de reincorporación, incluso aunque el objetivo a largo plazo para algunas organizaciones pueda ser otro. Así siguiendo esta definición, todos los movimientos que han luchado por la incorporación de los sectores populares a partir de la aplicación de las reformas neoliberales de Estado pueden definirse como movimientos de reincorporación, sea este un objetivo a corto, mediano o largo plazo dentro de las formas retóricas «revolucionarias», «reformistas» o «conservadoras».

<sup>10</sup>. Los detalles del proceso histórico completo de la primera incorporación en la Argentina no han sido incluidos, dado que no es el objetivo del artículo. El proceso ya fue analizado exitosamente por Collier y Collier (1991). Este artículo se enfoca en la continuidad histórica de lo que estudiaron estos autores. Sin embargo, los avances (1943-1955), estancamientos (1962-1976) y retrocesos (1976-1996) que conectan la primera y la segunda incorporación deberían considerarse como etapas del mismo proceso histórico.

<sup>11</sup>. «El corporativismo puede definirse como un sistema de representación de intereses cuyas unidades constitutivas están organizadas en una cantidad limitada de categorías únicas, obligatorias, no competitivas, ordenadas jerárquicamente y diferenciadas funcionalmente, reconocidas o con licencias otorgadas —si no creadas— por el Estado y a las que se concedió un monopolio deliberado de representación dentro de sus respectivas categorías a cambio de observar ciertos controles sobre la selección de sus líderes y la articulación de las demandas y apoyos» (Schmitter, 1974: 93-94).

<sup>12</sup>. Por ejemplo, las políticas sociales relacionadas con la vivienda y el hábitat (Cravino, 2013).

<sup>13</sup>. En algunos países de América Latina, los pobres urbanos y rurales fueron primero incorporados a sociedades muy desiguales, como en Brasil con Getúlio Vargas, mientras en otros países, una sociedad más igualitaria y algunas políticas de bienestar surgieron como resultado de la incorporación, como en la Argentina con Juan Domingo Perón.

<sup>14</sup>. Varias reformas de amplio alcance afectaron las relaciones laborales y los mecanismos corporativistas; para una descripción de estas reformas, ver Cook (2007).

<sup>15</sup>. En este sentido, Roberts (2002: 19) sostiene que «las coyunturas críticas neoliberales produjeron agudas discontinuidades en los sistemas de movilización laboral. Más que un simple epifenómeno de la crisis económica, esta discontinuidad refleja el colapso de un modo de organización y representación política que estaba profundamente integrado al modelo anterior de desarrollo y está cada vez más desincronizado del panorama socioeconómico forjado por el proceso de reformas de libre mercado. Las estructuras de clivaje estratificadas —o al menos, semiestratificadas— y las prácticas organizacionales corporativistas de los sistemas movilizados del trabajo han sido debilitados por la lógica individualizadora de la era neoliberal, erosionando los clivajes de clases...».



- <sup>16</sup>. McAdam *et al.* (2008: 325) definen una decisión de relocalización como «el anuncio por funcionarios de gobierno de su intención de ubicar algún proyecto o instalación de infraestructura sustancial en una determinada zona».
- <sup>17</sup>. El ámbito de políticas públicas aquí implica «(1) el rango de los actores colectivos (...) que han ganado suficiente legitimidad para hablar o actuar sobre un tema en particular; (2) la lógica cultural, los marcos y las ideologías que esos actores traen al construir y al narrar el "problema" y las apropiadas respuestas de políticas» (Jeness *et al.*, 2005: 300).
- <sup>18</sup>. El Fondo de Reparación Histórica del Conurbano fue una provisión regular de recursos nacionales, para su uso a discreción de la administración de la provincia de Buenos Aires, de alrededor de USD 650 millones por año, desde 1992 hasta 2001 (Prévôt-Schapira, 1996; Repetto, 2000; *La Nación*, 1998). Este acuerdo fue el más desarrollado de un tipo genérico de acuerdos que Menem celebró con los gobernadores provinciales a cambio de apoyo a sus políticas de reforma (Gibson y Calvo, 2000).
- <sup>19</sup>. Sigo la definición de judicialización de Domingo (2004: 110).
- <sup>20</sup>. Collier y Collier (1991: 162-68) definen dos tipos de incorporación basadas en (1) los objetivos de las élites, (2) si el principal agente político está involucrado, (3) el modo y (4) el alcance de la incorporación. Si bien la incorporación estatal se define por los objetivos de desmovilización del Estado, promovidos con el fin de despolitizar el movimiento obrero, la incorporación partidaria se define por objetivos de movilización con fines electorales de un movimiento o partido —tanto preexistentes como creados durante el proceso de incorporación—.
- <sup>21</sup>. Los nombres de muchas organizaciones piqueteras se han relacionado con un barrio o distrito, mostrando su sentido de pertenencia territorial —por ejemplo, MTD de La Juanita, UTD de General Mosconi—. Esta asociación entre organizaciones y territorios existió desde el origen del movimiento, pero creció a medida que este aumentó su nivel de diversificación.
- <sup>22</sup>. El movimiento piquetero incluye a los grupos peronistas. Sin embargo, ellos no son los principales; solo una de diecisiete organizaciones está relacionada con el PJ, y ninguna organización piquetera está vinculada con la CGT.
- <sup>23</sup>. Durante la lucha por la reincorporación, los piqueteros hicieron uso de piquetes y de acciones directas insurreccionales para reclamos moderados, como el acceso a subsidios de desempleo. En otras palabras, el movimiento de reincorporación, en su búsqueda por ser un canal entre los sectores populares y el Estado, recreó el equilibrio que ya se había utilizado entre los métodos radicales de protesta de los sindicatos durante el período de preincorporación y sus negociaciones más formales con el gobierno (sobre las estrategias en la lucha por la primera incorporación, ver Collier y Collier, 1991: 336-344).
- <sup>24</sup>. No afirmo que todos y cada uno de los actores ha sido o está siendo reincorporado, sino que el proceso nacional general es de reincorporación.

<sup>25</sup> Para una perspectiva histórica de largo plazo sobre la lucha por la incorporación rural en Brasil, ver Welch (2009).

## Referencias

Almeida, P. (2007). «Defensive Mobilization: Popular Movements Against Economic Adjustment Policies in Latin America». *Latin American Perspectives* 34, 3: 123-39.

Altimir, O. y Beccaria, L. (2001). «El persistente deterioro de la distribución del ingreso en la Argentina». *Desarrollo Económico* 40, 160: 589-618.

Artese, M. (2009). «Criminalización de la protesta en Argentina. Una construcción de lo delictivo más allá de la esfera jurídica». *América Latina Hoy* 52: 149-69.

Auyero, J. (2003). *Contentious Lives: Two Argentine Women, Two Protests, and the Quest for Recognition*. Durham: Duke University Press.

Banco Mundial (2000). Informe de aplicación 41950-AR. Washington, DC: Banco Mundial.

— (2010). «Industry, Value Added (% of GDP), Argentina». [www.data.worldbank.org/indicator/NV.IND.TOTL.ZS/countries/1W-AR-ZJ?display=graph](http://www.data.worldbank.org/indicator/NV.IND.TOTL.ZS/countries/1W-AR-ZJ?display=graph)

Becker, M. (2011). *Pachakutik: Indigenous Movements and Electoral Politics in Ecuador*. Lanham: Rowman & Littlefield.

Burdick, J., Oxhorn, P., y Roberts K. (eds.). (2009). *Beyond Neoliberalism in Latin America? Societies and Politics at the Crossroads*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

Cameron, M. A. y Hershberg, E. (eds.). (2010). *Latin America's Left Turns: Politics, Policies, and Trajectories of Change*. Boulder: Lynne Rienner.

Cavarozzi, M. y Garretón, M. (1989). *Muerte y resurrección: los partidos políticos en el autoritarismo y las transiciones en el Cono Sur*. Santiago: FLACSO.

Cerrutti, M. y Grimson, A. (2004). «Buenos Aires, neoliberalismo y después. Cambios socioeconómicos y respuestas populares». Documento de trabajo #04-04d. Centro para la Migración y el Desarrollo. Princeton University.

*Clarín* (9 de abril de 1998). «Jugada clave: Palito ya tiene lugar en el gobierno». Buenos Aires.

Collier, D. y Mahon, J. (1993). «Conceptual “Stretching” Revisited: Adapting Categories in Comparative Analysis». *American Political Science Review* 87, 4: 845-55.

Collier, R. B. y Collier, D. (1991). *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.

Collier, R. B. y Handlin, S. (eds.). (2009a). *Reorganizing Popular Politics: Participation and the New Interest Regime in Latin America*. University Park: Pennsylvania State University Press.

- (2009b). «Situating the Analysis: Analytic Approach, Cases, and Historical Context». En Collier R. B. y Handlin S. (2009a), 32-60.
- Cook, M. L. (2007). *The Politics of Labor Reform in Latin America: Between Flexibility and Rights*. University Park: Pennsylvania State University Press.
- Cravino, M. C., (ed.). (2013). *Construyendo barrios. Transformaciones socioterritoriales a partir de los Programas Federales de Vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009)*. Buenos Aires: UNGS-Ciccus.
- Delamata, G. (2002). «De los “estallidos” provinciales a la generalización de la protesta en Argentina. Perspectiva y contexto en la significación de las nuevas protestas». *Nueva Sociedad* 182: 121-37.
- Delgado, N. y Leite, S. (2011). «Políticas de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro: novas institucionalidades e protagonismo dos atores». *Dados* 54, 2: 431-73.
- Doctor, M. (2007). «Lula's Development Council: Neo-Corporatism and Policy Reform in Brazil». *Latin American Perspectives* 34, 6: 131-48.
- Domingo, P. (2004). «Judicialization of Politics or Politicization of the Judiciary? Recent Trends in Latin America». *Democratization* 11, 1: 104-26.
- Ellner, S. (2008). *Rethinking Venezuelan Politics: Class, Conflict, and the Chávez Phenomenon*. Boulder: Lynne Rienner.
- Epstein, E. (1987). «Inflation and Public Policy in Argentina». *Boletín de Estudios Latinoamericanos y del Caribe* 51: 81-97.
- Etchemendy, S y Collier, R. B. (2007). «Down But Not Out: Union Resurgence and Segmented Neocorporatism in Argentina (2003-2007)». *Politics & Society* 35, 3: 363-401.
- Farinetti, M. (1999). «¿Qué queda del movimiento obrero? Las formas del reclamo laboral en la nueva democracia argentina». *Trabajo y Sociedad* 1, 1: 1-34.
- Fernandes, B. (2000). *A formação do MST no Brasil*. Petrópolis: Vozes.
- Flores-Macías, G. (2012). *After Neoliberalism? The Left and Economic Reforms in Latin America*. Nueva York: Oxford University Press.
- Gaudio, R. y Pilone, J. (1983). «El desarrollo de la negociación colectiva durante la etapa de modernización industrial en la Argentina, 1935-1943». *Desarrollo Económico* 23, 90: 255-86.
- (1984). «Estado y relaciones laborales en el periodo previo al surgimiento del peronismo, 1935-1943». *Desarrollo Económico* 24, 235-73.
- Gibson, E. y Calvo, E. (2000). «Federalism and Low-Maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina». *Studies in Comparative International Development* 35, 3: 32-55.

Gibson, E. y Falleti, T. (2004). «Unity by the Stick: Regional Conflict and the Origins of Argentine Federalism». En Gibson (ed.). *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Giraudy, A. (2007). «The Distributive Politics of Emergency Employment Programs in Argentina, 1993-2002». *Latin American Research Review* 42, 2: 33-55.

Giugni, M. (1998). «Social Movements and Change: Incorporation, Transformation, and Democratization». En Giugni, McAdam, D. y Tilly, C. (eds.), *From Contention to Democracy*. Lanham: Rowman & Littlefield.

Grugel, J. y Riggirozzi, P. (eds.). (2009). *Governance After Neoliberalism in Latin America*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

— (2012). «Post-Neoliberalism in Latin America: Rebuilding and Reclaiming the State After Crisis». *Development & Change* 43, 1: 1-21.

Haggard, S. y Kaufman, R. (1995). *The Political Economy of Democratic Transitions*. Princeton: Princeton University Press.

Herrera, M. R. (2008). «La contienda política en Argentina, 1997-2002: un ciclo de protesta». *América Latina Hoy* 48: 165-89.

Hobson, B. (2003). «Introduction». En Hobson, (ed.), *Recognition Struggles and Social Movements: Contested Identities, Agency and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.

Honneth, A. (1995). *The Struggle for Recognition: The Moral Grammar of Social Conflicts*. Cambridge: Polity Press.

Huber, E. y Stephens, J. (2012). *Democracy and the Left: Social Policy and Inequality in Latin America*. Chicago: University of Chicago Press.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). 1974-2003. Datos de evolución de las tasas de actividad, empleo, desocupación y subocupación. [www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/4/shempleo1.xls](http://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/4/shempleo1.xls)

— (2010). Censo 2010. [www.indec.mecon.gov.ar](http://www.indec.mecon.gov.ar)

Isuani, E. (1985). *Los orígenes conflictivos de la seguridad social argentina*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Jenness, V., Meyer, D. S. e Ingram, H. (2005). «Conclusion: Social Movements, Public Policy, and Democracy: Rethinking the Nexus». En Meyer, Jenness e Ingram.(eds.), *Routing the Opposition: Social Movements, Public Policy, and Democracy*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Levitsky, S. (2003). *Transforming Labor-Based Parties in Latin America: Argentine Peronism in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.

Levitsky, S. y Roberts, K. M. (2011a). «Latin America's "Left Turn": A Framework for Analysis». En Levitsky y Roberts 2011b: 1-28.

- Levitsky, S. y Roberts, K. M. (eds.). (2011b). *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lodola, G. (2005). «Protesta popular y redes clientelares en la Argentina: el reparto federal del Plan Trabajar (1996-2001)». *Desarrollo Económico* 44, 176: 515-16.
- Lucero, J. A. (2008). *Struggles of Voice: The Politics of Indigenous Representation in the Andes*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Lupien, P. (2011). «The Incorporation of Indigenous Concepts of Plurinationality into the New Constitutions of Ecuador and Bolivia». *Democratization* 18, 3: 774-96.
- Lustig, N., et al. (2012). «The Impact of Taxes and Social Spending on Inequality and Poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, and Peru: A Synthesis of Results». Documento de trabajo 311 de Commitment to Equity (CEQ). Nueva Orleans: Tulane University.
- Manin, B. (1992). «Metamorfosis de la representación». En Dos Santos, M (ed.), *¿Qué queda de la representación política?* Caracas: CLACSO/Nueva Sociedad.
- Martins, J. S. (1994). *O poder do atraso: ensaios de sociologia da história lenta*. San Pablo: Hucitec.
- McAdam, D., Tarrow, S. y Tilly, C. (2008). «Methods for Measuring Mechanisms of Contention». *Qualitative Sociology* 31, 4: 307-31.
- McGuire, J. (1997). *Peronism Without Perón: Unions, Parties, and Democracy in Argentina*. Stanford: Stanford University Press.
- Merklen, D. (2005). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*. Buenos Aires: Gorla.
- Ministerio de Trabajo (2003-10). «Informes y estadísticas 2003-2010 de la Unidad de Monitoreo del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados». [www.trabajo.gov.ar/jefes/infostats/index.asp](http://www.trabajo.gov.ar/jefes/infostats/index.asp)
- Ministerio de Desarrollo Social (2009). «Rendimos cuentas: diciembre 2007–mayo 2009». Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. [www.desarrollsocial.gov.ar/Uploads/i1/1.%20Rendimos%20Cuentas.pdf](http://www.desarrollsocial.gov.ar/Uploads/i1/1.%20Rendimos%20Cuentas.pdf)
- La Nación* (29 de enero de 1998). «Menem pediría que se elimine el Fondo del Conurbano Bonaerense». Buenos Aires.
- La Nación* (6 de abril de 2004). «Pitrola: el mero asistencialismo está en decadencia». Buenos Aires.
- Novaro, M. y Palermo, V. (2003). *La dictadura militar, 1976-1983: del golpe de Estado a la restauración democrática*. Buenos Aires: Paidós.
- O'Donnell, G. (1973). *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics*. Berkeley: University of California Press.

— (1998). *Bureaucratic Authoritarianism: Argentina, 1966-1973, in Comparative Perspective*. Berkeley: University of California Press.

Ondetti, G. (2008). *Land, Protest, and Politics: The Landless Movement and the Struggle for Agrarian Reform in Brazil*. University Park: Pennsylvania State University Press.

Orlansky, D. (1998). «Las políticas de descentralización». *Desarrollo Económico* 38, 151: 827-44.

Oszlak, O. (2003). «El mito del estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina». *Desarrollo Económico* 42, 168: 519-43.

Oxhorn, P. (1998). «Is the Century of Corporatism Over? Neoliberalism and the Rise of Neopluralism». En Oxhorn y Ducatenzeiler, G. (eds.), *What Kind of Democracy? What Kind of Market? Latin America in the Age of Neoliberalism*. University Park: Pennsylvania State University Press. 195-217.

*Página/12* (12 de abril de 1998). «Empezó la pelea por los fondos, Erman no le cede nada a Ortega». Buenos Aires.

— (21 de junio de 2001). «En Salta estrenaron las reformas penales».

Palermo, V. y Novaro, M. (eds.). (1996). *Política y poder en el gobierno de Menem*. Buenos Aires: Norma.

Panizza, F. (2009). *Contemporary Latin America: Development and Democracy Beyond the Washington Consensus*. Londres: Zed Books.

Pearce, A. (2011). *Evo Morales and the Movimiento al Socialismo in Bolivia: The First Term in Context, 2006-2010*. Londres: Institute for the Study of the Americas.

Pereira, A. 2003. «Brazil's Agrarian Reform: Democratic Innovation or Oligarchic Exclusion Redux?». *Latin American Politics and Society* 45, 2 (Verano): 41-65.

Pereyra, S., Pérez, G. y Schuster, F. (eds.). (2008). *La huella piquetera. Avatares de las organizaciones de desocupados después de 2001*. La Plata: Al Margen.

Pérez, G. y Natalucci, A. (2012). «Vamos las bandas»: organizaciones y militancia kirchnerista. Buenos Aires: Nueva Trilce.

Portes, A. y Hoffmann, K. (2003). «Latin American Class Structures: Their Composition and Change During the Neoliberal Era». *Latin American Research Review* 38, 1: 41-82.

Prévôt-Schapira, M. F. (1996). «Las políticas de lucha contra la pobreza en la periferia de Buenos Aires, 1984-1994». *Revista Mexicana de Sociología* 58, 2: 73-94.

Repetto, F. (2000). «Gestión pública, actores e institucionalidad: las políticas frente a la pobreza en los 90». *Desarrollo Económico* 39, 156: 597-618.

Roberts, K. M. (2002). «Social Inequalities Without Class Cleavages in Latin America's Neoliberal Era». *Studies in Comparative International Development* 36, 4: 3-33.

- (2008). «The Mobilization of Opposition to Economic Liberalization». *Annual Review of Political Science* 11, 1: 327-49.
- Rossi, F. M. (2013). «Piqueteros (Workers/Unemployment Movement in Argentina)». En Snow, D., della Porta, D., Klandermans, B. y McAdam, D. (eds.). *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Social and Political Movements*. Oxford: Wiley-Blackwell, 929-32.
- (2015). «Beyond Clientelism: The Piquetero Movement and the State in Argentina». En Almeida, P. y Cordero, A. (ed.), *Handbook of Social Movements Across Latin America*. Nueva York: Springer, 117-28. (edición en español por CLACSO, 2017).
- (2017). *The Poor's Struggle for Political Incorporation*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Saad-Filho, A., Iannini, F. y Molinari, E. J. (2007). «Neoliberalism, Democracy and Economic Policy in Latin America». En Arestis, P. y Sawyer, M. (ed.), *Political Economy of Latin America: Recent Economic Performance*, Nueva York: Palgrave Macmillan, 1-35.
- Sánchez, P. (1997). *El Cutralcazo: la pueblada de Cutral-Có y Plaza Huincul*. Buenos Aires: Agora.
- Sartori, G. (1970). «Concept Misformation in Comparative Politics». *American Political Science Review* 64, 4: 1033-53.
- Schefner, J., Pasdirtz, G. y Blad, C. (2006). «Austerity Protests and Immiserating Growth in Mexico and Argentina». En Johnston, H. y Almeida, P. (ed.), *Latin American Social Movements: Globalization, Democratization and Transnational Networks*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Schmitter, P. C. (1974). «Still the Century of Corporatism?». *Review of Politics* 36, 1: 85-131.
- Schuster, F., et al. (2006). «Transformaciones en la protesta social en Argentina, 1989-2003». Documentos de trabajo 48. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones "Gino Germani", Universidad de Buenos Aires.
- Schvarzer, J. (1998). «Economic Reform in Argentina: Which Social Forces for What Aims?». En Oxhorn, P. y Ducatzenzeiler, G. What Kind of Democracy? *What Kind of Market? Latin America in the Age of Neoliberalism*. University Park: Pennsylvania State University Press.
- Silva, E. (2009). *Challenging Neoliberalism in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Smith, W. C., Acuña, C. H. y Gamarra, E. A. (eds.). (1994). *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform: Theoretical and Comparative Perspectives for the 1990s*. Coral Gables: North-South Center, University of Miami.
- Suriano, J. (1988). *Trabajadores, anarquismo y Estado represor: de la Ley de Residencia a la Ley de Defensa Social (1902-1910)*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- (2000). *La cuestión social en Argentina, 1870-1943*. Buenos Aires: La Colmena.

Svampa, M. y Pereyra, S. (2004). *Entre la ruta y el barrio: la experiencia de las organizaciones piqueteras*. 2da. ed. Buenos Aires: Biblos.

Tokman, V. y O'Donnell, G. (eds.). (1998). *Poverty and Inequality in Latin America: Issues and New Challenges*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.

Van Cott, D. (2005). *From Movements to Parties in Latin America: The Evolution of Ethnic Politics*. Nueva York: Cambridge University Press.

Weitz-Shapiro, R. (2006). «Partisanship and Protest: The Politics of Workfare Distribution in Argentina». *Latin American Research Review* 41, 3: 122-47.

Welch, C. (2009). «Camponeses: Brazil's Peasant Movement in Historical Perspective (1946-2004)». *Latin American Perspectives* 36, 4: 126-55.

Weyland, K., Madrid, R. L. y Hunter, W. (eds.). (2010). *Leftist Governments in Latin America: Successes and Shortcomings*. Nueva York: Cambridge University Press.

Yashar, D. J. (2005). *Contesting Citizenship in Latin America: The Rise of Indigenous Movements and the Postliberal Challenge*. Nueva York: Cambridge University Press.